

УДК 332.1

Регион: экономика и социология, 2014, № 3 (83), с. 183–202

ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОСВОЕНИИ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

С.Д. Агеева

ИЭОПП СО РАН

*Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского
научного фонда (проект 14-18-02345)*

Аннотация

Исследуются особенности применения механизма государственно-частного партнерства (ГЧП) в освоении природных ресурсов Сибири. Обобщены успешные практики реализации проектов с применением ГЧП в обжитых регионах России и проанализированы возможности его распространения на создание объектов непромышленной сферы и инфраструктурных объектов минерально-сырьевого комплекса в регионах нового освоения. Показаны основные риски освоения природных ресурсов с использованием механизма ГЧП. Сделан вывод, что необходимо сохранить принцип уникальности (штучности) проекта в сфере освоения минерально-сырьевых ресурсов, единичности при подготовке документов ГЧП. Показано, что из-за нарушения базовых принципов ГЧП, таких как конкуренция при выборе партнера, прозрачность хода реализации проекта, доступность информации об эффективности реализации проекта, не удастся повысить эффективность государственных расходов в минерально-сырьевом секторе.

Ключевые слова: регионы освоения природных ресурсов, государственно-частное партнерство, минерально-сырьевой комплекс, Инвестиционный фонд РФ, инфраструктурные облигации

Abstract

The paper examines the ways of how to apply the public-private partnership technique (PPP) in exploration of Siberian natural resources. We summarize the successful PPP projects carried out in populated regions in Russia and analyze possibilities to expand the method in order to create non-productive and infrastructural objects in mineral resources sector. The article shows main risks arising while exploring natural resources using the PPP technique. We conclude that it is necessary to preserve the uniqueness principle for a project in the sphere of mineral resources exploration, as well as the uniqueness principle when drafting the PPP documents. It is shown that due to violation of the basic PPP principles (such as competitiveness when choosing a partner, transparency in project implementation, accessibility of information on whether project implementation is efficient), it is impossible to improve the efficiency of government expenditure in mineral resources sector.

Keywords: regions of natural resources exploration, public-private partnership, mineral resources sector, Investment fund of the Russian Federation, infrastructure bonds

ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ЧЕРТЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ПРИ ОСВОЕНИИ МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВЫХ РЕСУРСОВ

Необходимость государственного участия в создании объектов инфраструктуры при освоении ресурсов минерально-сырьевого комплекса (МСК) России неоспорима и неизбежна. Вопросы эффективности государственного участия обсуждаются в плоскости экономической отдачи от реализации ресурсных проектов, достижения нужных объемов извлечения сырья, а также дисбаланса в развитии основных отраслей добычи сырья и инфраструктуры. В поисках путей устранения диспропорций в функционировании минерально-сырьевого комплекса и его региональной проекции последние восемь лет активно об-

суждается такая модель государственного участия в развитии МСК, как государственно-частное партнерство (ГЧП). Коротко, суть интереса к ГЧП заключается в ожиданиях получить положительный эффект от партнерства бизнеса и государства, который показывает данная модель (и ее различные вариации) в развитых странах мира (см., например, работу [1]). В соответствии с проектом федерального закона о государственно-частном партнерстве¹ в Российской Федерации ГЧП трактуется как взаимодействие публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера – с другой, осуществляемое на основании заключенного по результатам конкурсных процедур соглашения о государственно-частном партнерстве, направленного на повышение качества и обеспечение доступности предоставляемых населению услуг, а также на привлечение в экономику частных инвестиций [2]. По условиям соглашения частный партнер принимает на себя обязательства по полному или частичному финансированию и эксплуатации и (или) техническому обслуживанию объекта соглашения о государственно-частном партнерстве. В качестве предмета договорных отношений в форме ГЧП применительно к минерально-сырьевой базе мы будем рассматривать создание объектов добычи и переработки сырья, а также инфраструктуры, преимущественно транспортной и энергетической.

В определении государственно-частного партнерства особо подчеркивается такое свойство проектов, осуществляемых в рамках этой модели, как их актуальность и общественная значимость. В этом заключаются смысл и отличительная черта ГЧП, что отражается в самом механизме реализации моделей ГЧП: в публичных обсуждениях при отборе проектов, в исключении монополизма при выборе партнеров с целью снижения затрат на выполнение проектов, в поощрении конкуренции, в информационной прозрачности при осуществлении проектов. Необходимость публичности партнерства обусловлена также сложными моделями финансирования проектов. Для успешной реализации проектов первостепенное значение имеет профессиональный

¹ По данным портала Государственной думы ([http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=238827-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=238827-6)), на момент написания настоящей статьи проект закона находился на рассмотрении. – *Прим. науч. ред.*

учет рисков, с которыми сопряжена реализация проектов, и их нивелирование. Это достигается путем создания систем индивидуальных моделей привлечения финансирования и организации непрерывных финансовых потоков на протяжении всего срока выполнения проекта.

В зависимости от области применения механизма ГЧП при освоении минерально-сырьевых ресурсов территорий видится два основных направления. Первое – это создание профильных производств минерально-сырьевой ориентации с учетом их региональных особенностей и отраслевой специфики. Второе направление – это создание объектов общественного сектора, имеющих большую социальную значимость. Судя по количеству обращений в Центр развития государственно-частного партнерства [3], наибольший спрос на применение механизмов ГЧП со стороны субъектов Федерации находится в сферах дошкольного образования, здравоохранения и ЖКХ. Как нам представляется, в этих сферах в использовании ГЧП на территориях освоения минерально-сырьевых ресурсов существует меньше отличительных черт по сравнению с аналогичной практикой ГЧП, реализованной в некоторых районах европейской части страны. Применение же механизма ГЧП при создании объектов производственной и транспортной инфраструктуры на территориях хозяйственного освоения минерально-сырьевых ресурсов имеет свои отличительные черты от моделей ГЧП, которые могут использоваться в обжитых районах. Эти отличия предопределены рассредоточенностью природных ресурсов, неосвоенностью территорий и обусловленными этими факторами высокими рисками.

Прежде всего надо отметить свойство *естественной уникальности* каждого проекта освоения минерально-сырьевых ресурсов, поэтому несмотря на появившуюся в последнее время аргументацию о необходимости унифицировать процедуры ГЧП, в данной сфере следует сохранить принцип штучности проекта, единичности при подготовке документов, касающихся ГЧП. Нужно определять эффективные границы применения уникальных и универсальных процедур и механизмов реализации ГЧП. Кроме уникальности месторождений исследователями отмечается, что труднодоступность и суровые природно-климатические условия мест залегания минерально-сырьевых

ресурсов увеличивают затраты на реализацию проектов и время реализации, а вместе с фактором уникальности обуславливают вероятное удорожание сметы проекта [4]. Дополнительным аргументом в отношении высоких затрат на реализацию проектов освоения минерально-сырьевых ресурсов служит факт существования **высоких рисков реализации проекта**. Напомним, что кроме традиционных рыночных рисков (ограничения или изменения спроса на продукцию, изменения мировых и внутренних цен и т.д.) существуют риски геолого-технического характера, связанные с длительным сроком создания объектов добычи минерально-сырьевых ресурсов и инфраструктуры и с неопределенностью результатов освоения ресурсов (характер залегания ценных пород, необходимость использования уникального оборудования и проч.).

В этом проявляется еще одна особенность применения механизма ГЧП при создании объектов минерально-сырьевого комплекса в районах освоения ресурсов. Она заключается в высокой вероятности увеличения стоимости и продолжительности строительства объекта, в возможности недооценки объема необходимых долгосрочных вложений. Длительность сроков создания обнаруживает себя в рисках изменения законодательства (например, налоговые риски), в рисках сдвигов в экономике, в политических и экологических рисках. Высокие и разнообразные риски налагают особую ответственность на исполнителей на предпроектной и проектной стадиях разработки. Поэтому в сфере строительства объектов МСК целесообразно, на наш взгляд, пользоваться моделями ГЧП, включающими стадии проектирования: DBFO (Design, Build, Finance, Operate) или DBOOT (Design, Build, Own, Operate, Transfer). В этих условиях необходимы выбор адекватных рискам источников финансирования (бюджетные средства, собственные средства частного инвестора, кредитные ресурсы, долговое финансирование) и их сочетание на различных этапах жизненного цикла проекта. Привлечение заемных, долговых инструментов повышает оперативность и маневренность в отношении потоков инвестиций, но предъявляет особые требования к своевременности выполнения этапов строительства, ввода в действие пусковых комплексов.

Кроме того, что ресурсные проекты обладают свойством уникальности и характеризуются повышенными рисками, важным свойством таких проектов является их *высокая капиталоемкость*, а в части создания объектов инфраструктуры – низкая отдача. Инфраструктурные объекты в осваиваемых районах после их ввода в эксплуатацию имеют относительно невысокую нагрузку, и проекты по их созданию дают низкий эффект в плане увеличения бюджетных поступлений (положительных экстерналий). Поэтому покрытие затрат компаний в долгосрочных проектах за счет увеличения поступлений в бюджеты всех уровней после завершения проекта (модель TIF – Tax Increment Financing) или за счет повышенной тарифной составляющей в новых районах представляется проблематичным. Расчет на получение дохода, например, в форме платежей за эксплуатацию прилегающих к инфраструктуре объектов, которые могут использоваться по модели ГЧП, или платежей за проезд по дороге (например, проект платной автомобильной дороги М-51 предусматривает пропускную способность 70–80 тыс. автомобилей в сутки), здесь не годится.

Принципиальными для понимания возможности применения механизма ГЧП являются ответы на вопросы: как распределены риски между частным партнером и государством? кто является собственником построенного объекта? каков срок договора? как определен порядок получения дохода от объекта? Именно по этим принципиальным моментам прослеживается специфика применения ГЧП в сфере создания и развития минерально-сырьевой базы. Высокая капиталоемкость проектов освоения ресурсов, а также их стратегическое значение однозначно определяют потенциальных партнеров государства. Это крупнейшие национальные компании: РЖД, «Норильский никель», «Росавтодор» и др. Поскольку собственниками контрольных пакетов акций в этих компаниях также является государство, постольку здесь обнаруживается потенциальная опасность нарушения базовых принципов ГЧП, таких как конкуренция при выборе партнера, прозрачность хода реализации проекта, доступность информации об эффективности хода реализации проекта. Кроме того, бизнес-практика в государственных компаниях вряд ли служит образцом эффективности по сравнению с частными компаниями. При таком партнерстве «госу-

дарство – государство» не всегда можно уверенно утверждать, что ГЧП способствует «разделению рисков и доходов, а также объединению ресурсов и компетенций» (определение ГЧП, данное рейтинговым агентством «S&P»), «привлечению ресурсов и кадрового потенциала частного сектора» (определение ГЧП, данное Европейским инвестиционным банком).

В настоящее время примерами практики ГЧП в сфере освоения минерально-сырьевых ресурсов и создания инфраструктуры МСК на стадии проектирования или реализации являются проекты комплексного развития Южной Якутии, Забайкалья, Нижнего Приангарья, создания металлургического кластера в Приамурье, создания Богучанского энергометаллургического объединения, проект «Урал Промышленный – Урал Полярный». Сданные в эксплуатацию объекты МСК, проектирование и строительство которых осуществлялось по модели ГЧП, сегодня пока отсутствуют.

Несмотря на наличие указанных нами выше особенностей реализации инвестиционных проектов в МСК, целесообразно проанализировать имеющийся в России успешный опыт ГЧП в других областях, ответить на вопрос о возможности использования этого механизма для развития МСК в районах нового освоения и определить, какие главные препятствия следует учесть при реализации ресурсных проектов по модели ГЧП. В качестве примера успешно реализованных проектов с применением механизма ГЧП мы рассмотрим проекты сооружения участка автомобильной дороги М-51 и строительства трех оздоровительных комплексов в Нижегородской области. В финансировании этих проектов, реализованных в рамках ГЧП, использовалось долговое финансирование в виде облигаций.

ИСТОЧНИКИ ДОЛГОВОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ГЧП

Источниками финансирования проекта, реализуемого по модели ГЧП, у частного партнера могут быть собственные средства, кредитные ресурсы и финансовые инструменты, такие как инвестиционные паи и облигации. Когда в качестве источника финансирования проектов, выполняемых на основе ГЧП, партнеры выбирают инструменты

рынка ценных бумаг, это в неукоснительном порядке требует соблюдения всеми участниками партнерства требований фондового рынка. К числу таких требований относятся прозрачность, т.е. открытый доступ инвесторов к информации о расходовании средств, полученных от продажи облигаций на рынке, грамотная эмиссионная и информационная политика эмитента, соблюдение сроков реализации проекта и многое другое. Отметим, что список этих требований совпадает с теми требованиями, в рамках которых должно, по определению, реализовываться партнерство бизнеса и государства. Основными принципами соглашения о ГЧП [3] постулируются принципы прозрачности и конкурентности. По данным Минэкономразвития России, к настоящему времени корпоративными эмитентами выпущено облигаций на общую сумму 19,7 млрд руб. со сроком обращения от 1 года до 20 лет, но не все эти облигации по праву можно считать инфраструктурными. Инфраструктурные облигации от традиционных корпоративных облигаций отличают обязательное целевое использование средств на создание объекта инфраструктуры, высокий уровень гарантий выпуска, в том числе государственных гарантий, длительный период обращения облигаций. Из-за высоких гарантий такие бумаги становятся интересными консервативным инвесторам (пенсионным фондам, страховым компаниям). Опыт зарубежных стран, причем не только с развитым финансовым рынком – США, Австралии и др., но также Чили и Индии, свидетельствует о возможности успешного использования эмиссионного механизма для финансирования инфраструктурного строительства и последующей эксплуатации уже построенных объектов на уровне отдельных регионов и муниципалитетов. Подразумевается, что инфраструктурные облигации будут выполнять функцию инструмента привлечения частных капиталов при государственных гарантиях реализации долгосрочных инфраструктурных проектов на федеральном, субфедеральном и муниципальном уровнях. Государственная гарантия предоставляется тому субъекту, к уровню которого относится проект.

Более 60% необходимого финансирования для строительства участка автомобильной дороги М-51 (табл. 1) получено в виде заем-

Таблица 1

Параметры проектов, реализованных на основе ГЧП в России

Проект	Партнеры	Сроки строительства, стоимость	Облигации
Создание платной автомобильной дороги: выход на МКАД с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск, 18,5 км. Срок соглашения – 30 лет	Концессионер – ОАО «Главная дорога» (консорциум компаний), концедент – РФ (федеральное дорожное агентство)	Работа над соглашением – 2009 г. Расчетный срок строительства – 2010–2012 гг. Ввод в действие – нояб. 2013 г. Общая стоимость проекта – 63,4 млрд руб., в т.ч. господдержка – 36,4% (Инвестиционный фонд РФ)	7 облигационных траншей с разными сроками обращения. Купон – 1 раз в год. Ставка купонов определяется по формуле: $I = 0,5 GDP$, где I – индекс потребительских цен; GDP – темп прироста ВВП. Оплата пользования автомобильной дорогой зафиксирована нормативными актами
Финансирование, строительство, оснащение оборудованием и эксплуатация трех физкультурно-оздоровительных комплексов в Нижегородской области	Концессионер – ЗАО «Волга-Спорт», концедент – администрация Нижегородской области	Окт. 2010 г. – подписано концессионное соглашение. Ноябрь. 2011 г. – комплексы сданы в эксплуатацию. Поступление арендных платежей в пользу «Волга-Спорт» началось в IV кв. 2011 г.	Объем эмиссии облигаций I выпуска – 1400 млн руб. Срок обращения 11 лет. Полностью размещен 4 апр. 2011 г. II выпуск на сумму 1,9 млрд руб. размещен в дек. 2013 г. Возможно досрочное погашение облигаций по требованию облигационеров в случае досрочного прекращения концессионного соглашения. Выплаты по облигациям обеспечены условиями КС

ных средств с помощью эмиссии шести облигационных займов². Исходя из необходимости создания непрерывного финансового потока все транши облигаций ОАО «Главная дорога» различались по объему заимствования и сроку обращения облигаций. Облигации первого выпуска имели срок обращения 1 год, последующие – 10 лет. В 2010 г. бумаги были допущены в котировальный список ММВБ А1. В даль-

² Один транш был аннулирован Федеральной службой по финансовым рынкам России.

нейшем были выпущены новые транши серий 02–06 с разными объемами выпуска и сроками погашения. Облигации имеют высокий рейтинг благодаря условиям концессионного соглашения ОАО «Главная дорога», которые предусматривают полную компенсацию основной суммы долга и процентных платежей по эмитируемому облигационному займу со стороны государства в случае расторжения концессионного соглашения, в том числе в случае дефолта концессионера.

ОАО «Главная дорога» относится к классу заемщиков с высоким уровнем надежности. На этот показатель, безусловно, влияют также высокая квалификация участников консорциума, заложенные в концессионное соглашение возможности получения концессионером компенсации от концедента, возможности продления сроков строительства в случае негативного изменения законодательства или выявления геологических рисков, наличие гибкого механизма изменения параметров и условий строительства и эксплуатации дороги.

Несмотря на задержку ввода автомобильной дороги в эксплуатацию почти на один год, консорциуму удалось разместить в декабре 2012 г. очередной транш облигаций на сумму 8,17 млрд руб. со сроком обращения 16 лет и в 2013 г. – еще один, седьмой, транш на 1,4 млрд руб. на 16 лет. Седьмой транш облигаций выпущен уже после сдачи дороги в эксплуатацию, поэтому данный тип облигаций можно отнести к доходным облигациям.

Проект ОАО «Главная дорога» имеет такие параметры (пропускная способность, число полос движения), которые позволяют экспертам рассчитывать, что тарифная составляющая покрывает долговую нагрузку. Задержка строительства на год теоретически могла привести рынок облигаций ОАО «Главная дорога» к сбросу их инвесторами. Данные Московской биржи о динамике цен и объемах сделок с облигациями ОАО «Главная дорога» шестого транша в течение 2012–2013 гг. свидетельствуют об отсутствии резких колебаний цен этих облигаций и о сохранившейся эпизодичности сделок. Видимо, в силу того, что держателями пакетов облигаций являются пенсионные фонды, причем входящие в структуру одного из концессионеров, сброса облигаций не произошло. Рынок облигаций ОАО «Главная дорога», во-первых, неликвиден, и, во-вторых, он не реагировал на новостные события о затягивании строительства дороги. Этот факт можно объяснить тем, что инвесторы

владеют информацией о возможностях концессионера влиять на ход строительства и уверены, что объект будет закончен, т.е. гарантии, прописанные в соглашении, не дали закономерного импульса волатильности рынка в условиях задержки срока строительства дороги.

Облигационные выпуски по проекту создания физкультурно-оздоровительных комплексов в Нижегородской области на общую сумму 3,3 млрд руб. также имели хорошие инвестиционные качества. Хотя инвестиционный вклад публичной стороной концессионного соглашения не производился, соглашение предусматривало возможность погашения по оферте в случае досрочного прекращения действия концессионного соглашения. Своевременное исполнение оферты в размере 10% от объема первого выпуска в 2012 г. благоприятно сказалось на репутации эмитента. Наиболее сложным для рынка облигаций с точки зрения наработки опыта их выпуска и обращения будет своевременность купонных выплат. Как известно, такая выплата осуществляется за счет планируемых выплат из бюджета Нижегородской области в течение 10 лет.

В целом, первый опыт реализации инфраструктурных проектов в России можно считать относительно успешным. С точки зрения возможности распространения этого успешного опыта создания инфраструктурных объектов на регионы освоения минерально-сырьевых ресурсов следует отметить следующие ключевые моменты:

- сроки строительства объектов были относительно короткими: четыре года фактически в первом случае и один год – во втором;
- подготовка концессионного соглашения, выбор и организация схемы финансовых потоков в ходе строительства и эксплуатации объектов осуществлялись высокопрофессиональной командой³;

³ Практически тем же консорциумом инвесторов подана заявка на участие в конкурсе на строительство участка новой платной автомобильной дороги (Москва – Санкт-Петербург). Стартовая стоимость проекта составляет 83,1 млрд руб., 25% из которых будут выделены частными инвесторами. Участок трассы с 543-го по 684-й км, примыкающий к кольцевой автомобильной дороге вокруг Санкт-Петербурга, будет иметь от четырех до шести полос движения и сможет ежедневно пропускать более 20 тыс. автомобилей.

- и концессионер, и концедент были заинтересованы в успешной реализации проекта;
- дефицит надежных инструментов на фондовом рынке для вложений длинных денег создал спрос со стороны инвесторов на подобные бумаги;
- имелась возможность использовать административно-командные рычаги воздействия в тех случаях, когда нарушались сроки строительства и превышалась сметная стоимость.

На основании приведенных данных можно полагать, что механизм ГЧП может быть успешно использован при создании объектов социальной инфраструктуры в районах освоения минерально-сырьевых ресурсов. Схемы компенсации концессионеру затрат и выплат долгов по облигациям получили поддержку в проекте федерального закона о государственно-частном партнерстве. Как показал опыт, даже при плохом инвестиционном климате для выполнения проектов удалось привлечь с открытого рынка необходимые инвестиции. Успешность реализации таких проектов на территории размещения минерально-сырьевых ресурсов в существенной степени будет зависеть от названных выше ключевых моментов, т.е. от осознанного желания субъектов Федерации или муниципалитетов⁴ выполнить напряженную работу по поиску надежных партнеров, произвести их отбор на основе принципов честной конкуренции, что даст возможность снизить риски удорожания строительства и обеспечить своевременный ввод объектов в эксплуатацию, привлечь профессионалов высокого класса для организации финансовых потоков, в том числе для проведения анализа чувствительности схем финансирования к возникающим рискам. В регионах, которые начали использовать модель ГЧП, одним из препятствий к этому является недостаток опыта и компетенций у специалистов публичной стороны. Этот недостаток пока трудно преодолеть при сложившейся практике иждивенчества региональной власти и при отсутствии рычагов воздействия общества на власть.

⁴ В поправках к проекту закона (декабрь 2013 г.) имеется норма, предписывающая исключить муниципалитеты как стороны партнерства.

Формально интерес к проектам, касающимся сферы жизнеобеспечения населения, ответственность за реализацию которых относится к компетенции региональной власти, высок. Наибольшее количество проектов, например, в регионах Сибирского федерального округа осуществляется в сфере транспорта (45 проектов) и здравоохранения (24 проекта). Всего на территории СФО сейчас реализуется 197 инфраструктурных проектов, из числа которых 106 можно отнести к выполняемым по модели ГЧП. Под словом «реализуется» чаще всего имеются в виду договоренности о партнерстве и о предпроектной стадии, а не строительство объектов. Задача реализации проектов транспортного освоения территорий и проектов освоения ресурсов минерально-сырьевого комплекса по модели ГЧП выглядит для регионов более проблематичной.

ГЧП ПРИ ОСВОЕНИИ РЕСУРСОВ МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОГО КОМПЛЕКСА

О масштабе распространения интереса к государственно-частному партнерству в качестве инструмента вовлечения в оборот ресурсов минерально-сырьевого комплекса можно судить по скорости принятия законодательных и нормативных актов в отношении ГЧП в регионах Сибири. В последние годы такие документы приняты в Красноярском и Забайкальском краях, Республике Тыве, Республике Бурятия и Республике Саха (Якутия). Власти Томской области подобные документы разработали и приняли одними из первых – в 2006 г. Такая же ситуация сложилась и во многих других регионах страны. По существу, к 2014 г. создана региональная нормативная база рамочного закона о государственно-частном партнерстве. В настоящее время в регионах создаются специальные центры компетенций, призванные внедрять схемы ГЧП в практику. Началась рейтинговая история регионов: они проранжированы на основании баллов по трем группам признаков (готовность правовой базы, кредитный рейтинг региона и наличие опыта инвестиций в форме ГЧП). Рейтинг возглавляют Санкт-Петербург (7,8 балла) и Татарстан (6,6 балла), где уже успешно выполнены

Таблица 2

Рейтинг готовности регионов к государственно-частному партнерству по итогам 2012 г.

Место	Субъект Федерации	Балл
14	Красноярский край	5,4
24	Ханты-Мансийский АО	4,7
28	Иркутская обл.	4,5
38	Кемеровская обл.	4,0
47	Республика Саха (Якутия)	3,2
50	Забайкальский край	3,0
55	Республика Бурятия	2,4
75	Республика Тыва	0,7

или выполняются инфраструктурные проекты. Территории локализации проектов в сфере освоения минерально-сырьевых ресурсов занимают в рейтинге более скромные позиции (табл. 2).

Судя по местам субъектов Федерации в рейтинге, он не совсем верно отражает практику государственно-частного партнерства за Уралом. Например, Республика Тыва одной из первых в Сибири разработала необходимые документы по ГЧП [5]. Проект «Строительство железнодорожной линии Кызыл – Курагино в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тывы» распоряжением Правительства РФ от 30 ноября 2006 г. был включен в финансирование из средств Инвестиционного фонда РФ. Аналогично и с проектом создания транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Забайкальского края. Регионы локализации минерально-сырьевых ресурсов обращались к ГЧП как способу получить финансирование для освоения ресурсов еще в середине прошлого десятилетия, увязывая комплексное развитие территорий с получением финансирования из ресурсов Инвестиционного фонда. К 2013 г. фондом были поддержаны 16 федеральных и 34 региональных инвестиционных проекта [6]. За счет средств Инвестиционного фонда полу-

чили финансирование капиталоемкие проекты развития МСК с длительным сроком создания объектов. Наиболее масштабные проекты в области освоения минерально-сырьевых ресурсов следующие:

1) строительство железнодорожной линии Кызыл – Курагино. Частный партнер – ЗАО «Енисейская промышленная компания». В 2012 г. частный партнер в проекте сменился;

2) создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Забайкальского края. Частный партнер – ОАО «ГМК «Норильский никель»;

3) комплексное развитие Нижнего Приангарья. Партнеры – ОАО «Корпорация развития Красноярского края», ОАО «Русский алюминий», ОАО «Федеральная гидрогенерирующая компания», Внешэкономбанк;

4) разработка проектной документации по строительству объектов инфраструктуры и промышленности в Республике Саха (Якутия) для создания нового крупного промышленного района, включающего в себя объекты гидроэнергетики и кластер промышленных производств. Координатор – региональное правительство, концессионеры – ОАО «Корпорация развития Южной Якутии», ОАО «Южно-Якутский гидроэнергетический комплекс», ОАО «Атомредметзолото», ОАО «Газпром», ОАО «ИГ «АЛРОСА», ОАО «ГМК «Тимир», ЗАО «Якутские угли – Новые технологии», ЗАО «Эльконский горно-металлургический комбинат», ОАО «Федеральная гидрогенерирующая компания».

В первом и втором из названных проектов ГЧП реализуется как бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, в третьем проекте – в виде софинансирования объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Федерации в порядке межбюджетных отношений в форме субсидий субфедеральным бюджетам.

Одним из первых получил государственную поддержку проект создания железнодорожной транспортной инфраструктуры в Республике Тыве и вовлечения в хозяйственный оборот минерально-сырье-

вых ресурсов региона. На основе информации о ходе реализации этого инвестиционного проекта по состоянию на 1 сентября 2013 г. было установлено, что в течение всего срока строительства не соблюдались планы финансирования объекта частной и публичной сторонами ГЧП. После семи лет строительства объем выполненных работ с начала реализации проекта по состоянию на 1 января 2013 г. составлял менее 2% от сметной стоимости, из них за счет средств Инвестиционного фонда – 2,5%. Финансирование работ по строительству железной дороги в 2012 г. частным инвестором не осуществлялось, а объем инвестиций в освоение угольного месторождения в 2012 г. составил 3% от планируемого. Причина заключалась в сложном финансовом положении концессионера ЗАО «Енисейская промышленная компания».

Из-за невыполнения инвестором своих обязательств распоряжением Правительства РФ проект был исключен из перечня инвестиционных проектов, реализуемых при государственной поддержке за счет средств Инвестиционного фонда. Но в начале 2012 г. произошла смена частного партнера, было подписано четырехстороннее соглашение о намерениях по строительству железной дороги Элегест – Кызыл – Курагино между Министерством транспорта РФ, региональными правительствами Республики Тывы и Красноярского края, ООО «Тувинская энергетическая промышленная корпорация» (ТЭПК). Сменив частного партнера и подключив механизм «ручного управления», государство предоставляет ТЭПК госгарантии на 75% от суммы инвестиций сроком на 15 лет. Дальнейшая поддержка со стороны президента России обеспечила данному проекту льготы по отмене налога на добычу полезных ископаемых на труднодоступных угольных месторождениях.

В реализации проекта на основе ГЧП в Якутии также имели место значительное недофинансирование и несоблюдение сроков строительства. Срок завершения проекта – 2013 г., но в 2012 и 2013 гг. финансирование из Инвестиционного фонда фактически не производилось. Частные инвесторы свои обязательства выполнили.

Судя по проценту выполнения к 2013 г. плановой сметы в проектах в сфере освоения минерально-сырьевых ресурсов, реализуемых по модели ГЧП (табл. 3), высока вероятность того, что строительство боль-

Таблица 3

**Расходы на реализацию проектов освоения минерально-сырьевых ресурсов
и создания инфраструктурных объектов, выполняемых в Сибири по
программе ГЧП, %**

Проект	Инвест. фонд РФ	Концессио- нер
Строительство железнодорожной линии Кызыл – Курагино (период строительства – 2008–2016 гг.):		
соотношение затрат Инвест. фонда и концессионера	30	70
выполнение затрат по плановой смете к 2013 г.	100	17
Создание транспортной инфраструктуры для освоения ми- нерально-сырьевых ресурсов юго-востока Забайкальско- го края (общая продолжительность – 10 лет, период строительства – 2007–2016 гг.):		
соотношение затрат Инвест. фонда и концессионера	38	62
выполнение затрат по плановой смете к 2013 г.	100	72
Комплексное развитие Нижнего Приангарья (общая про- должительность – 10 лет, период строительства – 2006–2015 гг.):		
соотношение затрат Инвест. фонда и концессионера	15	85
выполнение затрат по плановой смете к 2013 г.	100	45

шинства объектов не будет завершено. Основная причина – недостаток финансирования проекта частной стороной партнерства. Важнейшая цель внедрения механизма ГЧП – привлечение частных инвестиций оказалась нереализованной. Статистика за 2014 г. также свидетельствует о неблагоприятной ситуации с привлечением частных инвестиций в реальные проекты, осуществляемые на основе ГЧП.

Не исключено, что сложившаяся ситуация с расходованием средств Инвестиционного фонда РФ при реализации минерально-сырьевых проектов инициировала особое внимание власти к механизму функционирования фонда. Причинами такой ситуации с Инвестиционным фондом были названы ненадлежащий контроль при предоставлении государственной поддержки за счет средств фонда,

отсутствие мониторинга хода реализации проектов, несоблюдение принципов государственно-частного партнерства [7]. Несмотря на такую негативную оценку партнерства бизнеса и государства в лице Инвестиционного фонда РФ, правительство решило подключить ресурсы Фонда национального благосостояния России и средства из пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, и направить 100 млрд руб. на цели ГЧП в новый фонд – Фонд развития. Соответствующее постановление должно быть выполнено в кратчайшие сроки, чтобы средства Фонда национального благосостояния и средства из пенсионных накоплений были вложены в инфраструктурные проекты России.

В условиях, когда законодательная база в отношении ГЧП все еще формируется, необходимо более тщательно проанализировать те принципы партнерства, которые были нарушены, в результате чего механизм ГЧП не дал положительного эффекта в плане роста частных инвестиций в экономику страны. Помимо этого, реализация инвестиционных проектов в партнерстве государства и частного бизнеса наталкивается на те же проблемы, которые имеют место при осуществлении государственных федеральных целевых программ и адресных инвестиционных программ Министерства экономического развития РФ. Важнейшая из этих проблем – несоблюдение плановых сроков строительства. По данным Минэкономразвития [8], из общего числа объектов, подлежащих вводу в действие в 2011 г., завершены строительством и введены в эксплуатацию лишь 22,5% (в 2010 г. – 34,2%), в частности из 966 объектов социального комплекса – 131 (13,6%), из 532 объектов транспортного комплекса – 127 (23,9%), из 545 объектов специального комплекса – 111 (20,4%). За восемь месяцев 2012 г. из 1387 объектов, подлежащих вводу, введены в эксплуатацию только 161 (11,6 %). Объем незавершенного строительства за 2011 г. увеличился на 134,2 млрд руб., или на 40,8%, и составил на 1 января 2012 г. 463,0 млрд руб. Эти данные свидетельствуют о том, что инвестиционные проекты, реализуемые через механизм ГЧП или в форме федеральных целевых программ, федеральных адресных инвестиционных программ, имеют те же хронические недостатки, что и строительство в советский период: отсутствие своевременного ввода объектов в эксплуатацию и превышение сметной стоимости строительства.

* * *

Анализ реализации инвестиционных проектов показал, что хроническая болезнь, присущая командной экономике: низкая эффективность капитальных вложений, невыполнение сроков строительства объектов – не исчезла и в условиях рыночных отношений в экономике, а усугубилась. Более того, несоблюдение финансовой дисциплины и сроков строительства государственными и частными партнерами снижает интерес к финансированию проектов с использованием механизма ГЧП. По-видимому, либо отбор частной стороны партнерства осуществляется непрофессионально, либо государственные представители ориентированы на иные критерии отбора, чем официально декларируемые. Практика освоения минерально-сырьевых ресурсов с использованием ГЧП свидетельствует о том, что решающим рычагом воздействия остаются командные методы руководства. По такому принципу можно регулировать реализацию лишь некоторого числа проектов, но нельзя решить в целом проблему освоения минерально-сырьевых ресурсов и, тем более, проблему дефицита объектов социальной инфраструктуры.

Государственно-частное партнерство, положительно зарекомендовавшее себя в странах рыночной экономики, в России выстраивается по процедурам административно-командной экономики. За одним и тем же термином «ГЧП» стоит разное содержание. Следует признать очевидный факт, что усиливающееся вмешательство государства в экономику позволяет привлечь в партнеры по проектам развития минерально-сырьевого комплекса крупный, по сути тоже государственный, бизнес, оставляя процедуры конкурентного отбора лишь в декларациях.

Дальнейшее развитие событий может, на наш взгляд, идти по следующим направлениям. В случае наступления очередного структурного кризиса на него будут списаны все неудачи с проектным финансированием и неэффективное расходование средств из инвестиционного и нового резервного фонда, направляемых на цели освоения минерально-сырьевых ресурсов. В области финансирования строительства объектов, имеющих высокую социальную значимость, относящихся к компетенции субфедеральных и муниципальных органов

власти, есть определенная вероятность того, что удастся аккумулировать частные средства. Но изъятие из проекта закона о государственно-частном партнерстве муниципалитетов как стороны партнерства и ликвидация выборов мэров городов, т.е. зависимости мэров от оценки их деятельности населением города, существенно снижают вероятность позитивного исхода.

Литература

1. **Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королев В.А.** Государственно-частное партнерство: Теория и практика – М.: ГУ-ВШЭ, 2010. – 228 с.
2. **Проект** федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации». – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=103725> (дата обращения 03.03.2014).
3. **Государственно-частное** партнерство: Краткое руководство по ГЧП. – М.: Центр развития ГЧП, 2013. – 36 с.
4. **Вижина И.А., Кин А.А., Харитонов В.Н.** Проблемы государственно-частного партнерства в стратегических проектах Севера // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 4. – С. 152–176.
5. **Информация** о ходе реализации инвестиционного проекта «Строительство железнодорожной линии Элегест – Кызыл – Курагино в увязке с освоением Элегестского месторождения Улуг-Хемского угольного бассейна». – URL: <http://tepik-invest.ru> (дата обращения 03.02.2014).
6. **Государственный** реестр проектов, получивших бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда Российской Федерации. – URL: www.minregion.ru/uploads/.../2012/.../160512_r_p.xl (дата обращения 13.12.2013).
7. **Постановление** Правительства РФ от 05.11.2013 № 991 «О порядке проведения оценки целесообразности финансирования инвестиционных проектов за счет средств Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе» // *Собрание законодательства РФ*. – 2013. – № 45. – Ст. 5825.
8. **Федеральные** целевые программы и Федеральная адресная инвестиционная программа. Инвестиционный фонд Российской Федерации. – URL: www.ach.gov.ru/userfiles/tree/08-tree_files-fl-364.pdf (дата обращения 20.01.2014).

Рукопись статьи поступила в редколлегию 12.05.2014 г.

© Агеева С.Д., 2014